

**EVALUASI KEBIJAKAN PENINGKATAN KAPASITAS
PADA INSTITUSI PEMERINTAH DAERAH
DI KABUPATEN SLEMAN**

TUGAS AKHIR

Oleh:
WAWAN PURWANDI
L2D 302 388



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 6**

Abstraksi

UU No.32 dan UU No.33 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah diharapkan dapat memecahkan permasalahan-permasalahan yang sifatnya kedaerahan seperti kurangnya lapangan pekerjaan, kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik (services provider), akan tetapi belum terselesaikan permasalahan tersebut stakeholders di daerah dihadapkan pada permasalahan ketidaksiapan aparat atau birokrasi di daerah untuk bisa mewujudkan keinginan desentralisasi, sehingga dirasa perlu untuk mengeluarkan kebijakan peningkatan kapasitas (capacity building) yang bersifat teknis untuk dapat mendukung kebijakan desentralisasi agar tujuan substansi kebijakan desentralisasi bagi Pemerintah Daerah dapat tercapai.

Ketetapan MPR tahun 1999 hasil Pemilu 1999 secara jelas menggambarkan bidang-bidang kunci bagi pengembangan kapasitas oleh Pemerintah. Demikian pula dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004 mengamanatkan untuk mengembangkan otonomi daerah yang luas dan nyata di dalam kerangka pengembangan dan peningkatan kapasitas masyarakat, lembaga-lembaga ekonomi dan politik, badan-badan hukum dan keagamaan, lembaga-lembaga adat serta organisasi-organisasi kemasyarakatan. Dalam rangka penjabaran lebih lanjut dari GBHN, DPR telah menyetujui dan mengesahkan UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004. Dalam PROPENAS telah ditetapkan sejumlah program pembangunan yang harus dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah hingga tahun 2004, yang diantaranya adalah terdapat Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah.

Sebelum penerapan kebijakan peningkatan kapasitas organisasi pemerintah daerah Kabupaten Sleman dilaksanakan terlebih dahulu dilakukan kegiatan inisiasi implementasi kebijakan dengan melaksanakan technical assistance dilakukan oleh Yayasan Inovasi Pemerintah Daerah/Center for Local Government Innovation (YIPD/CLGI) terhadap level peningkatan kapasitas organisasi pemerintah Kabupaten Sleman meliputi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan Dinas Kimpraswilhub yang dilaksanakan antara tahun 2002-2004. Untuk mengetahui keberhasilan dari kegiatan tersebut sehingga pelaksanaan desentralisasi di Kabupaten Sleman dapat berjalan seperti yang diharapkan, maka dilakukanlah kajian tentang evaluasi inisiasi implementasi kebijakan peningkatan kapasitas di Kabupaten Sleman.

Dalam kajian evaluasi inisiasi kebijakan peningkatan kapasitas organisasi Kabupaten Sleman alat analisisnya menggunakan pendekatan kualitatif dengan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata, gambar, transkrip wawancara, foto-foto, dan catatan dari pengalaman manusia dalam berbagai bentuk untuk menilai seberapa jauh kesiapan organisasi pemerintah daerah dalam menghadapi desentralisasi. Kajian dalam penelitian ini cenderung mengkaji hal-hal yang berhubungan dengan situasi sosial, sebuah peristiwa atau kegiatan, peranan, kelompok interaksi manusia (sosial) dalam sebuah tatanan masyarakat. Kegiatan kebijakan peningkatan kapasitas merupakan sebuah peristiwa atau kegiatan yang banyak melibatkan interaksi sosial, antar manusia (dalam instansi) dengan manusia (dalam instansi) lainnya dan antara instansi dengan masyarakat dengan respon yang berbeda-beda.

Proses analisis dalam penelitian ini dimulai dengan mengidentifikasi keterlibatan stakeholders yang terlibat dalam perumusan maupun dalam implementasi kebijakan peningkatan kapasitas. Proses selanjutnya adalah menganalisis perumusan kebijakan dengan hasil akhir yang diharapkan adalah mengetahui muatan kebijakan peningkatan kapasitas. Proses berikutnya adalah menganalisis implementasi kebijakan dengan mengidentifikasi kriteria-kriteria substansi kebijakan peningkatan kapasitas (capacity building) yang meliputi Misi dan Tujuan, Kultur, Struktur dan Kompetensi, Manajemen Proses, Sumber Daya Keuangan, Sumber Daya Manusia, Infrastruktur (Aset), Sumber Daya Informasi organisasi pemerintah daerah. Proses selanjutnya adalah mencoba menggambarkan lingkungan saat yang mempengaruhi kebijakan peningkatan kapasitas baik dalam perumusan maupun ketika implementasi kebijakan. Dan terakhir adalah menganalisis evaluasi kegiatan dan materi substansi inisiasi implementasi kebijakan peningkatan kapasitas pemerintah daerah Kabupaten Sleman.

Kesimpulan yang didapat dari penelitian evaluasi kebijakan peningkatan kapasitas pada PDAM dan Dinas Kimpraswilhub Kabupaten Sleman yang dilaksanakan oleh YIPD/CLGI Jakarta menunjukkan bahwa pelaksanaan pendampingan sangat berguna sekali untuk dapat mempercepat proses desentralisasi di Kabupaten Sleman. Lingkungan kebijakan seperti isu globalisasi, desentralisasi dan tuntutan pelayanan publik diidentifikasi sebagai faktor luar yang mempengaruhi kebijakan tersebut. Kebijakan peningkatan kapasitas merupakan kebijakan teknis, dari pelaksanaan Otonomi Daerah sesuai dengan amanat UU No.33 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Stakeholders kegiatan inisiasi implementasi kebijakan sendiri meliputi Kementerian Dalam Negeri dan Bappenas sebagai institusi Pemerintah Pusat, Bappeda sebagai institusi Pemerintah Daerah dan YIPD/CLGI Jakarta sebagai penyedia penyelenggara pelayanan peningkatan kapasitas.

Key words: Evaluasi Kebijakan, Peningkatan Kapasitas dan Desentralisasi

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan nasional selama ini selain menghasilkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi sebagian orang, juga menimbulkan kesenjangan ekonomi baik *antarpelaku*, *antargolongan*, *antardaerah*, *antardesa* dan kota, *antarkawasan*, dan *antarwilayah*, karena selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru yang sentralistik dan memfokuskan pembangunan kepada fisik dan infrastruktur saja. Dengan era desentralisasi sekarang dan dengan semangat Otonomi Daerah diharapkan akan mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang, baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi di daerah.

Konsekuensi logis dari desentralisasi di daerah adalah meningkatnya perdagangan *antarkawasan* yang semakin kompetitif (*competitif advantages*) dan investasi dunia sehingga yang seharusnya dilakukan oleh negara berkembang seperti Indonesia adalah dengan melakukan penyesuaian, atau bahkan perubahan, struktur aktivitas ekonominya untuk melakukan peningkatan kondisi sosio-ekonominya, lebih pro aktif dan mendorong berkembangnya peran swasta dan masyarakat dalam kegiatan ekonomi (Saxena, 2003). Hal lain yang perlu diantisipasi adalah mengenai tuntutan peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat di daerah dengan cara meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM), dalam hal manusia sebagai kumpulan dalam sebuah organisasi/institusi pemerintah daerah (Dinas) dalam penyediaan pelayanan publik (*public services provider*).

Semenjak Otonomi Daerah bergulir dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah pembangunan daerah dilaksanakan melalui pengembangan sesuai dengan desentralisasi melalui pengaturan sumberdaya administrasi dengan mempertimbangkan penerapan pemerintahan yang baik dan pencapaian kinerja pemerintah daerah yang efektif dan efisien. Di samping itu, desentralisasi juga bertujuan untuk mendekatkan fungsi-fungsi pemerintahan kepada masyarakat dengan melalui fungsi pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pelayanan umum (*public services*) di daerah.

Fenomena desentralisasi yang di dalamnya mengharuskan pemerintah daerah menjalankan fungsi politik, perencanaan pembangunan daerah, pelibatan masyarakat dalam pembangunan, menghadapi pelimpahan kewenangan dari pusat secara cepat, tuntutan profesionalitas dan manajemen pelayanan umum, rendahnya kualitas sumber daya manusia termasuk aspek mental dan moral, di Pusat maupun Daerah jelas merupakan faktor yang dominan dalam hal ketidakmampuan memberdayakan kapasitasnya masing-masing. Pegawai pemerintah ditingkat pusat belum sepenuhnya memahami luasnya cakupan kebijakan otonomi daerah dan implikasinya terhadap mekanisme kerja antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Penyelenggaraan Desentralisasi dalam realitasnya masih mengalami kendala yang tidak kecil, kendala tersebut dapat didefinisikan seperti kelengkapan regulasi yang masih membutuhkan peraturan pelaksanaan operasionalisasi UU No.32 dan UU No.33 Tahun 2004 dan kendala keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) karena rendahnya kualitas SDM di daerah termasuk aspek mental dan moral serta daerah yang belum mempunyai penyedia layanan yang memadai untuk mendukung percepatan desentralisasi. Oleh karena itu diperlukan penguatan kapasitas (*capacity building*) pemerintah daerah yang meliputi sistem (*system*), pegawai/birokrasi (*individual*) dan organisasi/instansi (*entity*) untuk dapat mempercepat pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.

Pembangunan daerah dilaksanakan melalui pengembangan wilayah yang berdasarkan pada pemanfaatan keunggulan komparatif dan kompetitif disetiap daerah agar tercipta keserasian pertumbuhan ekonomi antardaerah. Dalam pengembangan wilayah tersebut diperlukan keterkaitan antara pembangunan perdesaan, perkotaan, wilayah tertinggal, daerah perbatasan, dan wilayah potensial lainnya dengan tetap memperhatikan penataan ruang, pertanahan, serta pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan.

Salah satu program dalam kebijakan pembangunan daerah, sebagai bagian integral dari kebijakan pembangunan secara nasional yang tertuang dalam Propenas (Program Pembangunan Nasional 2001-2004) adalah upaya yang terencana untuk meningkatkan kapasitas (*capacity building*) pemerintahan daerah yang handal dan profesional dalam memberikan pelayanan umum (*public services*) kepada masyarakat dan mengelola sumberdaya daerah secara berdaya guna dan berhasil guna bagi kemajuan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Hal tersebut berlaku untuk sebagian besar wilayah yang mengalami perkembangan, tidak terkecuali Kabupaten Sleman yang terletak di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk mendukung kebijakan dan program-program pembangunan yang optimal di daerah, pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri dirasa perlu untuk mengeluarkan kebijakan Peningkatan Kapasitas (*capacity building*) pemerintah daerah untuk mempercepat desentralisasi dalam menghadapi persaingan yang semakin kompetitif (*competitive advantage*) dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik di daerah.

Tujuan yang diharapkan dari kebijakan peningkatan kapasitas organisasi pemerintahan daerah mengacu kepada UU No.32 dan UU No.33 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, kebutuhan akan penyesuaian kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan, reformasi kelembagaan, modifikasi prosedur-prosedur kerja dan mekanisme-mekanisme koordinasi, peningkatan keterampilan dan kualifikasi sumber daya manusia, perubahan sistem nilai dan sikap atau perilaku sedemikian rupa, sehingga dapat terpenuhinya tuntutan dan kebutuhan Otonomi Daerah, sebagai suatu cara pendekatan baru ke arah pemerintahan, pengadministrasian dan pengembangan mekanisme-mekanisme partisipatif yang tepat guna memenuhi tuntutan yang lebih demokratis.

Penerapan inisiasi kebijakan peningkatan kapasitas institusi pemerintah daerah (*organizational capacity*) di Kabupaten Sleman dilaksanakan sejak digulirkannya otonomi daerah tahun 2002-2004. Pelaksanaan inisiasi tersebut dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, pemerintah pusat

sebagai pengendali kegiatan dan Yayasan Inovasi Pemerintah Daerah/*Center for Local Government Innovation* (YIPD/CLGI) sebagai penyedia layanan peningkatan kapasitas dengan memberikan pelatihan (*training for trainers*). *Training for trainers* untuk peningkatan kapasitas organisasi pemerintah daerah tersebut dilakukan kepada Top Manajer meliputi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan Dinas Kimpraswilhub dengan melakukan pendampingan (*technical assistance*) kepada Top Manajer di kedua dinas tersebut.

1.2 Perumusan Masalah

Pembangunan di daerah sendiri belum mempunyai mekanisme yang memadai untuk mendukung percepatan desentralisasi. Demikian juga dengan kesiapan sistem (regulasi), kelembagaan dan pegawai secara profesional dalam penyelenggaraan pembangunan, masih mengisyaratkan adanya keterbatasan terutama berhubungan dengan tingkat kecakapan, keahlian dan penguasaan teknologi modern. Karena alasan inilah kemudian menjadikan penguatan kapasitas pemerintah daerah sebagai suatu hal yang penting untuk dapat menjalankan roda pemerintahan di daerah.

Dalam Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas Dalam Rangka Mendukung Desentralisasi (Bapenas dan Mendagri, 2002), peningkatan kapasitas didefinisikan peningkatan kemampuan seseorang atau individu, suatu organisasi atau suatu sistem untuk melaksanakan fungsi-fungsi atau kewenangannya untuk mencapai tujuan-tujuannya secara efektif dan efisien. Hal ini harus didasarkan pada pengkajian terus menerus kondisi-kondisi kerangka (*framework conditions*) dan pada suatu penyesuaian dinamis dari fungsi dan tujuan.

Untuk dapat mengetahui keefektifan dari inisiasi implemetasi kebijakan peningkatan kapasitas di Kabupaten Sleman harus dibuktikan sesuai dengan apa yang diformulasikan diawal kebijakan, sehingga didapat pertanyaan awal penelitian atau *Research Question* yang terkait dengan evaluasi penerapan kebijakan peningkatan kapasitas adalah: ***“Bagaimana hasil proses inisiasi implementasi kebijakan peningkatan kapasitas pada Institusi Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sleman?”***. Hal tersebut sangat *urgent* mengingat salah satu keberhasilan Otonomi Daerah dapat dilihat dari kesiapan Pemerintah Daerah dalam mengelola institusinya.

1.3 Tujuan, Sasaran dan Manfaat Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah mengevaluasi keberhasilan proses inisiasi implementasi kebijakan peningkatan kapasitas institusi pemerintahan daerah yang sudah dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

Sedangkan sasaran yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut diatas adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji lingkungan kebijakan pada saat perumusan dan poses inisiasi implementasi kebijakan peningkatan kapasitas.
2. Mengkaji *Stakeholders* dalam pelaksanaan kebijakan.